

Od podlahy k hodnote – zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku

Systém zdaňovania nehnuteľností založený na hodnote nehnuteľnosti je štandardom vo väčšine vyspelých európskych krajín. Prechod na takýto typ systému a zároveň zvýšenie podielu týchto daní odporúča Slovensku väčšina relevantných ekonomických inštitúcií. Výhody hodnotového zdanenia sú najmä vyššia spravodlivosť daňového systému, daňový mix menej obmedzujúci ekonomický rast, nižšia cyklickosť príjmov samospráv a efektívny nástroj fiškálnej konsolidácie. Navyše, cez systém zdaňovania nehnuteľností sa môžu sledovať aj sekundárne ciele, akými sú stabilizácia cien nehnuteľností a environmentálne ciele.

V slovenských podmienkach je historicky vysoká miera vlastníctva nehnuteľnosti na bývanie. K reforme zdanenia týchto nehnuteľností preto treba pristupovať veľmi citlivo. V komentári ponúkame ilustráciu súčasného systému zdanenia nehnuteľností na Slovensku v porovnaní s hodnotami nehnuteľností v okresných mestách, prehľad trendov v zdanení nehnuteľností vo vyspelých krajinách a možnosti takéhoto daňového systému s ohľadom na špecifiká Slovenska.

1. Motivácia

Reforma zdaňovania nehnuteľností na Slovensku môže mať potenciálne veľkú pridanú hodnotu.

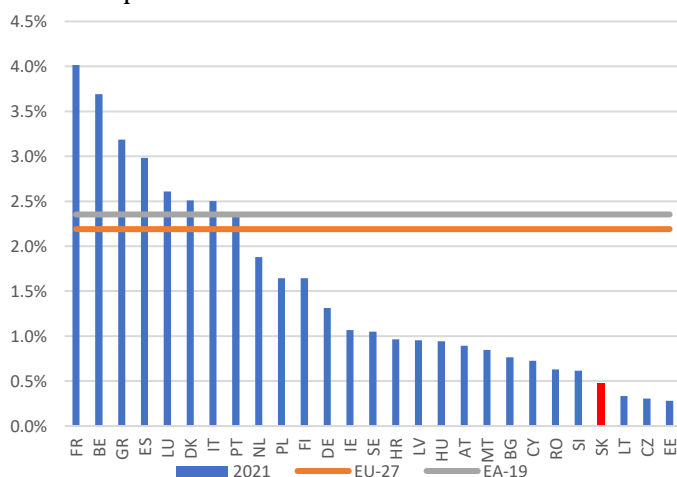
Mnoho rokov sa vedie diskusia o zmene zdanenia nehnuteľností zo systému založenom na ploche nehnuteľnosti na systém založený na hodnote nehnuteľnosti. Primárne ide o 2 hlavné benefity, ktoré by táto zmena mohla priniesť: (i) zmena daňového mixu smerom od daní z práce k majetkovým daniam a (ii) zlepšenie férovosti zdanenia nehnuteľností v rámci Slovenska. Zdaňovanie nehnuteľností však okrem toho môže byť účinným nástrojom aj na iné, sekundárne ciele. Správne nastavený systém zdaňovania nehnuteľností vie slúžiť aj na stabilizáciu cien nehnuteľností (ESRB, 2020) a môže plniť aj environmentálne ciele.

V európskom kontexte patríme ku krajinám s najnižším zdanením nehnuteľností. V porovnaní k veľkosti ekonomiky sú len 3 krajiny, ktoré majú nižšie výnosy z dane z nehnuteľností – Litva, Česko a Estónsko (graf 1 A). Aby sme dosiahli priemer Európskej Únie, museli by sme mať výnos z týchto daní takmer päťnásobne vyšší. Navyše, zdanenie majetku brzdí ekonomiku menej ako zdanenie práce a zdaneniu nehnuteľností sa navyše ťažšie vyhýba (Líšková a Výškrabka, 2018). Dodatočný výnos by tak mohol byť použitý buď na efektívnu konsolidáciu, alebo na zmenu daňového mixu cez odľahčenie v súčasnosti vysokého daňového zaťaženia práce.

Analytické komentáre nie sú oficiálnym stanoviskom Národnej banky Slovenska. Prezentujú názory analytikov úseku menovej politiky a bankových obchodov (UMB). Šírenie je povolené bez predchádzajúceho súhlasu, avšak s uvedením zdroja „Analytici UMB“. Ak nie je uvedené inak, časové rady sú sezónne očistené použitím vlastných sezónnych modelov.

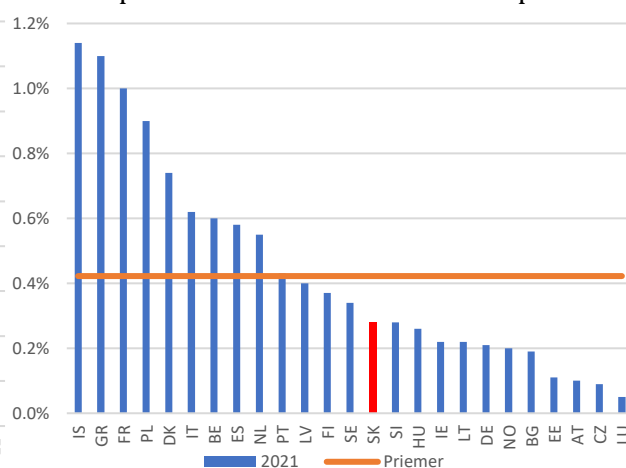
Graf 1: Porovnanie zdanenia nehnuteľností medzi európskymi krajinami

A – ako pomer k HDP



Zdroj: EK, Eurostat

B – ako pomer k zásobe súkromného kapitálu



Zdroj: Tax foundation

Zmenu daňového systému zdanenia nehnuteľností odporúča väčšina relevantných domácich a medzinárodných inštitúcií. Európska komisia dlhodobo volá po zmene slovenského daňového systému, o. i. aj zmenou zdaňovania nehnuteľností na hodnotový základ dane. Okrem nej odporúča reformu zdanenia nehnuteľností aj OECD alebo MMF (vid' box). Navyše, systém zdanenia nehnuteľností založený na hodnote nehnuteľnosti by privítali aj domáce inštitúcie zastupujúce podniky a obce – Slovak business agency (agentúra pre podporu MSP) a Združenie miesta obcí Slovenska.

K reforme dane z nehnuteľností však treba pristupovať s ohľadom na špecifiká a historické zvyklosti Slovenska. Slovenské domácnosti majú majetok výrazne koncentrovaný v nehnuteľnostiach. Až takmer 70 % aktív slovenských domácností tvoria nehnuteľnosti určené na hlavné bývanie (Cupák et al., 2023), čím sa Slovensko radí na druhú priečku za Litvou. Pre porovnanie, v krajinách západnej Európy (Nemecko, Španielsko) je to len okolo 40 %. To síce nepredstavuje prekážku pre zavedenie hodnotového základu dane pre zdanenie nehnuteľností, no bude si to vyžadovať starostlivé nastavenie systému, predovšetkým v jeho začiatkoch. Potenciálne implementačné riziká vyplývajúce z národných osobitostí a možnosti, ako sa s nimi vysporiadať rozoberáme viac v kapitole 3, časti (iv) Implementácia reformy a komunikácia.

Box: Prehľad odporúčaní domácich a zahraničných inštitúcií

Európska komisia (EK, 2024, str. 12): „Zefektívniť daňový mix, a to najmä znížením prekážok na trhu práce a intenzívnejším využívaním environmentálneho zdanenia a pravidelného zdaňovania nehnuteľností.“

Medzinárodný menový fond (MMF, 2023): „Po roku 2024 by dodatočné príjmy mohla priniesť zmena dane z nehnuteľností na systém založený na trhovej hodnote nehnuteľnosti.“

OECD (OECD, 2022, str. 29): „Slovensko je jednou z mála krajín OECD, ktorá ešte stále používa pre opakované dane z nehnuteľností základ dane založený na ploche. Systém daní z nehnuteľností založený na pravidelne aktualizovaných trhových hodnotách by mohol zvýšiť príjmy bez zvýšenia daňových sadzieb. Okrem toho by sa zdaňovanie nehnuteľností stalo spravodlivejším a mohlo by sa znížiť kolísanie cien nehnuteľností.“

2

IFP (Líšková a Výškrabka, 2018, str. 4): „Spravodlivosť pri zdaňovaní nehnuteľností by posilnilo naviazanie výšky zaplatenej dane na ich trhovú hodnotu.“

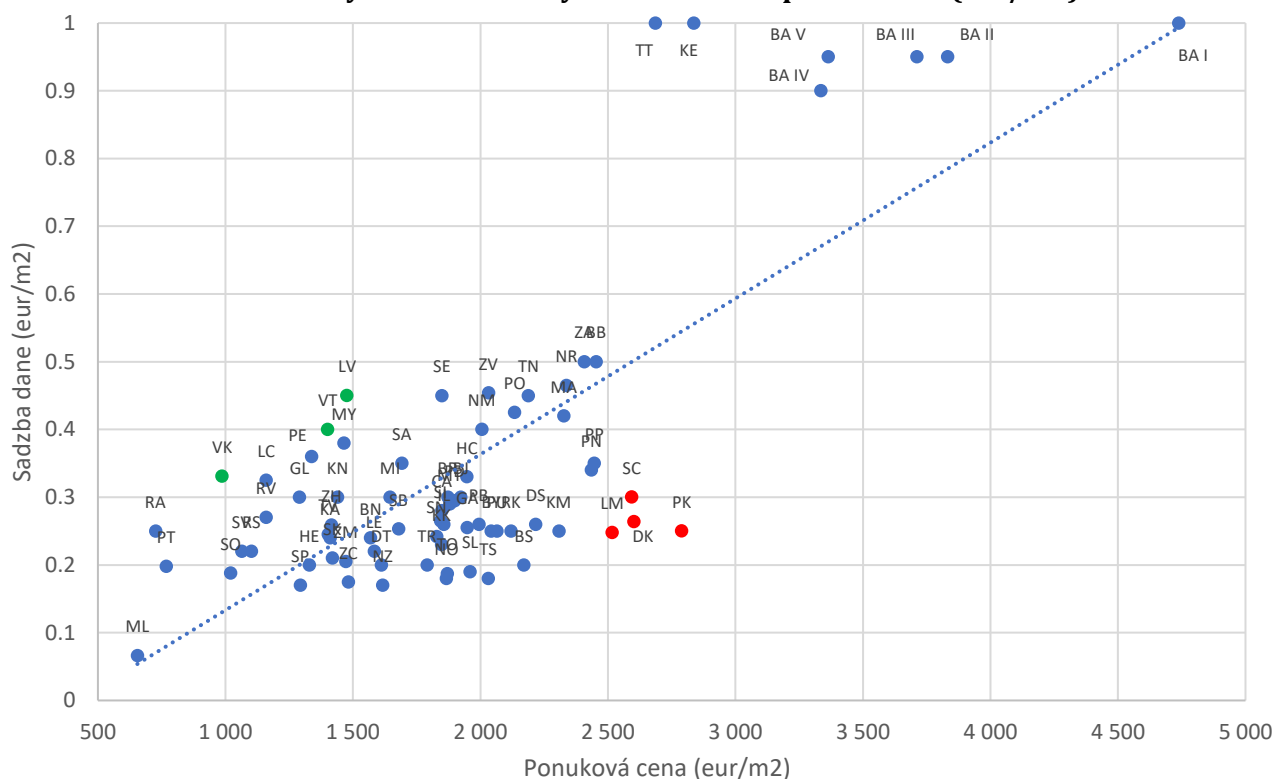
NBS (Nevický a Vaňko, 2023, str. 6): „Dodatočným zdrojom konsolidácie, no skôr v strednodobom horizonte, je vyššia orientácia na majetkové dane. Reforma by mala ísť smerom od plochy nehnuteľností k jej trhovej hodnote.“

Slovak business agency (SBA, 2021, str. 99): „Problémom je nedostatočná diferenciácia daňového zaťaženia obdobných nehnuteľností s rôznou trhovou hodnotou. Jedným z možných riešení nedostatočne diferencovaného daňového zaťaženia nehnuteľností slúžiacich na podnikateľské účely môže byť zdanenie vychádzajúce z trhovej hodnoty nehnuteľnosti.“

Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS, 2022, str. 199): „Zavedenie hodnotového zdaňovania nehnuteľností je asi najpodstatnejším reformným úsilím v oblasti miestnych daní a poplatkov.“

V súčasnom systéme zdanenia nehnuteľností nie je nijak konzistentne zabezpečená horizontálna férovosť zdanenia. Rozdiely v hodnote nehnuteľností medzi obcami nie sú v systéme premietnuté vôbec, čo má za následok veľmi rozdielne efektívne zdanenie nehnuteľností naprieč obcami (Líšková a Výškrabka, 2018). Ilustratívne je to vidieť na príklade bytov (graf 2). Keď si porovnáme súčasné ponukové jednotkové ceny bytov so sadzbami, ktorými sa v jednotlivých obciach byty zdaňujú, existujú obce s relatívne nízkou sadzbou dane, no hodnotnými bytmi (Pezinok, Senec, Dolný Kubín, Liptovský Mikuláš, na grafe červenou) a na druhej strane obce s relatívne vysokou sadzbou dane, no nízkou hodnotou bytov (Levice, Vranov nad Topľou, Veľký Krtíš, na grafe zelenou).

Graf 2: Porovnanie sadzby dane a hodnoty nehnuteľnosti podľa miest (eur/m²)



Poznámka: Cena za m² je priemerná ponuková cena za m² pri bytoch (priemer od 10.2023 – 2.2024). Z dôvodu prílišnej heterogenity a nedostatočného množstva údajov sme s cenami domov neuvažovali. Rovnako aj sadzba dane je pre daň z bytov. Zdroj: Podnikateľská aliancia Slovenska, Nehnuteľnosti.sk

Efektívna sadzba vo vzťahu k hodnote nehnuteľnosti je tak v Bratislavských satelitoch, ale aj iných lukratívnych lokalitách relatívne nízka. V menej lukratívnych lokalitách však obce nemajú inú možnosť ako sa vo väčšej miere spoliehať na vyššie zdanenie nehnuteľností, čo vedie k vysokej efektívnej sadzbe dane z nehnuteľností. V súčasnom systéme tak dochádza k prípadom, že majitelia menej hodnotných nehnuteľností platia vyššie dane ako majitelia hodnotnejších nehnuteľností, čo vedie k nižšej férovosti zdanenia.

2. Európsky prehľad

Pravidelná daň z nehnuteľností je v európskych krajinách typická lokálna daň – daň, ktorej výnos prináleží nižším úrovniam samosprávy ako štát, teda napríklad regiónom, obciam a pod. Existujú však aj výnimky, napríklad v Grécku (OECD, 2021) je viac ako 80% výnosu tejto dane príjmom centrálnej vlády (štátu). Jedná sa však skôr o ojedinelý príklad. Pravidelné zdanenie nehnuteľností tvorí značný podiel príjmov samospráv, čím zvyšuje ich autonómiu od centrálnej vlády. Samosprávy vedia často efektívnejšie alokovať niektoré výdavky, než centrálna vláda a daň z nehnuteľností napomáha túto tzv. vertikálnu fiškálnu medzeru uzatvárať¹.

Zároveň tiež platí, že vyspelejšie krajiny majú tendenciu sa viac spoliehať na príjmy z dane z nehnuteľností. Existuje korelácia medzi relatívnym príjmom z tejto dane a úrovňou vyspelosti krajiny. Taktiež s narastajúcou životnou úrovňou, krajiny podiel daní z nehnuteľností na svojich príjmoch zvyšujú (OECD, 2021).

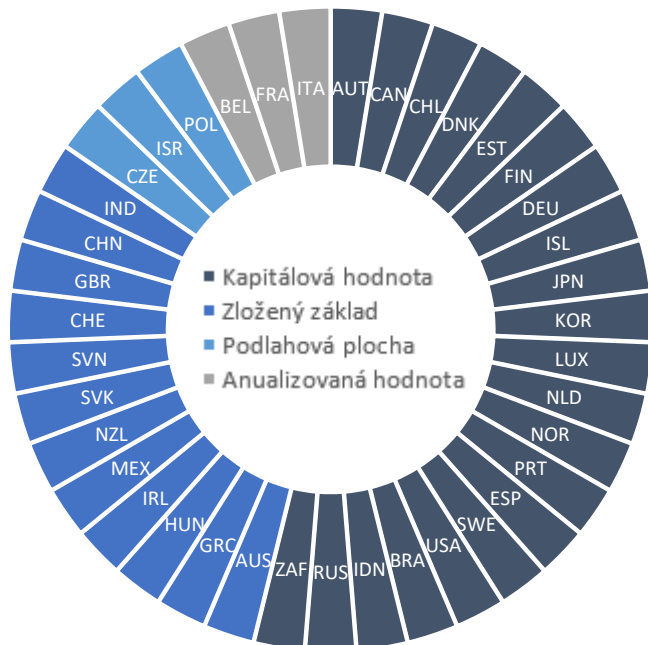
Vo väčšine krajín OECD je základom dane z nehnuteľností hodnota nehnuteľnosti (graf 3 A), pričom početné sú aj zmiešané, resp. viaceré základy dane. Daňové systémy založené čisto na podlahovej ploche sú vo výraznej menšine. V krajinách, kde sa daň z nehnuteľností platí z hodnoty, sa využívajú v prevažnej väčšine na ohodnocovanie nehnuteľností údaje o nedávnych predajoch nehnuteľností. Tento systém je výhodný aj na masové oceňovanie nehnuteľností a vhodný na väčšinu bežných typov nehnuteľnosti, no je náročný na dostupné dáta, čiže mu musí predchádzať efektívna výmena dát medzi relevantnými inštitúciami.

Zodpovednosť za ohodnocovanie nehnuteľností nesie vo väčšine prípadov daňová inštitúcia (graf 3 B). Iba asi v štvrtine prípadov za ohodnocovanie zodpovedá výlučne kataster. Ohodnocovanie nehnuteľností samostatnou inštitúciou je zriedkavé. Krajiny sa však relatívne rovnomerne rozdeľujú v tom, na akej úrovni vlády toto ohodnocovanie prebieha. V približne tretine krajín zodpovedá za ohodnocovanie centrálna vláda, ďalšej tretine regionálna, resp. lokálna úroveň vlád (regióny, spolkové republiky, obce) a tretina krajín má ohodnocovanie zmiešané, resp. na viacerých úrovniach štátu.

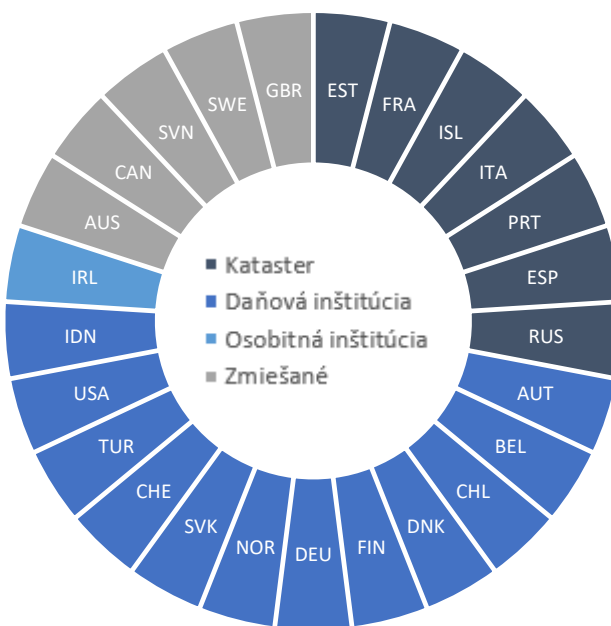
¹ Z anglického „vertical fiscal imbalance“ – k vertikálnej fiškálnej nerovnováhe dochádza vtedy, keď vlastné príjmy územných samospráv nedostatočne pokrývajú ich výdavky, keďže rozsah decentralizácie príjmov nezodpovedá rozsahu decentralizácie výdavkov. Slovenská republika patrí medzi krajiny s vysokou mierou vertikálnej fiškálnej nerovnováhy, čiže vlastné zdroje financovania nezohľadňujú skutočné výdavkové potreby územných samospráv (Čapková a Zelenák, 2015).

Graf 3: Prehľad krajín OECD

A – Základ dane pre daň z nehnuteľností



B – Zodpovedná inštitúcia za ohodnocovanie nehnuteľností



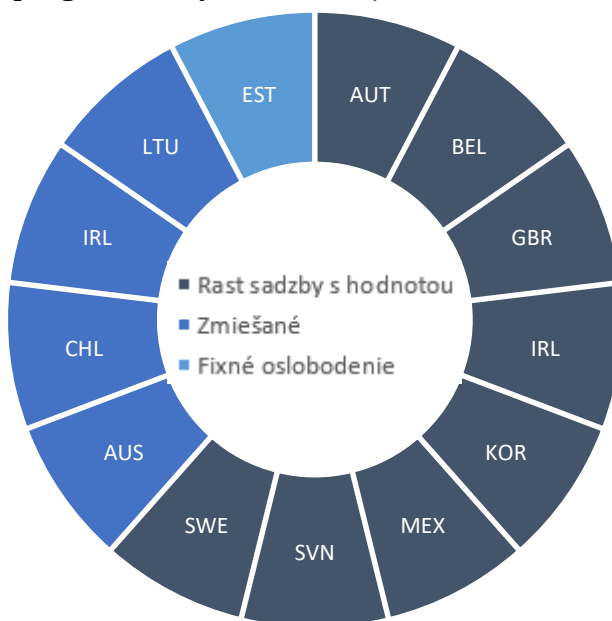
Poznámka ku grafu A: Kapitálová hodnota – hodnota nehnuteľnosti na základe trhu s nehnuteľnosťami, Anualizovaná hodnota – hodnota nehnuteľnosti na základe trhu z nájмами nehnuteľností. Slovensko je v kategórii „Zložený základ“ kvôli hodnotovému základu dane z pozemkov. Ten je však stanovený podľa tabuľky v zákone, ktorá nie je pravidelne aktualizovaná a navyše daň z pozemkov tvorí len časť pravidelného zdaňovania nehnuteľností, popri dani zo stavieb a bytov, ktorých základom je podlahová plocha.

Zdroj: OECD (2021)

Pri ohodnocovaní nehnuteľností je tiež podstatné dbať na aktuálnosť dát. V princípe je možné použiť dve metódy: opätovné ohodnotenie nehnuteľnosti, alebo indexáciu (Almy, 2014). Opätovné ohodnotenie nehnuteľnosti je nákladnejší systém, no v dlhšom horizonte presnejšie zachytáva vývoj cien nehnuteľností. Väčšina krajín využíva túto metódu, prípadne ich kombináciu. Dlhodobé využívanie indexovania totiž môže viesť k poklesu férovosti oceňovania nehnuteľností v čase (OECD, 2021).

Progressívne daňové systémy pri pravidelnej dani z nehnuteľností sú v menšine, využíva ich asi len tretina krajín OECD. Progressivita sa dá v zásade dosiahnuť dvoma spôsobmi – nárastom sadzieb s rastom hodnoty nehnuteľnosti alebo fixnou daňovou úľavou, akousi nezdaniteľnou časťou základu dane, po prípade ich kombináciou. Väčšina krajín využíva prvú možnosť alebo kombináciu oboch možností (graf 4). Progressívny daňový systém v sebe však nesie viaceré úskalia a k takémuto systému treba pristupovať veľmi citlivo, s ohľadom na charakteristiky konkrétnej ekonomiky a historických zvyklostí jej obyvateľov (viac v kapitole 4, časti iii).

Graf 4: Ako je dosiahnutá progresivita systému v krajinách OECD



Zdroj: OECD (2021)

3. Dôležité aspekty reformy (policy implications)

Mnoho autorov a inštitúcií odporúča zvýšenie majetkových daní, no v menšine prípadov je zrejmé, ako by mal nový systém vyzerieť. Z prehľadu európskych krajín sa dajú identifikovať tzv. best practises, príklady krajín alebo celoeurópske trendy, ako systémy zdanenia nehnuteľností fungujú. V mnohých prípadoch je efektivita systému obmedzená aj jeho realizovateľnosťou. So zreteľom na špecifiká Slovenska, reálne možnosti posunu systému zdanenia nehnuteľností a vo svetle európskych trendov sme spísali možné parametre zdanenia nehnuteľností, ku ktorým by sa mohol slovenský systém uberať.

(i) Stupeň centralizácie

V súčasnosti je systém zdaňovania nehnuteľností takmer plne decentralizovaný. Stanovovanie sadzieb a výber dane vykonávajú samosprávy, len s minimálnym obmedzením stanoveným zákonom. Tie sú zároveň aj príjemcami príjmov z tejto dane. Nie je to zriedkavý systém – pravidelná daň z nehnuteľností je typickou lokálnou daňou v takmer všetkých európskych krajinách a jej výnosy tvoria nezanedbateľnú časť príjmov samospráv. Táto decentralizácia so sebou nesie množstvo výhod (vyššia autonómia samospráv, efektívnejšia alokácia výdavkov financovaných z týchto príjmov a pod.), no nesie v sebe aj isté negatíva. Decentralizovaný systém je náročnejší na koordináciu medzi jednotlivými sektormi verejnej správy (štát a samosprávy) a vykonávanie cieľenej fiškálnej politiky je taktiež omnoho náročnejšie, ak nie nemožné.

Centralizácia sa pritom môže týkať viacerých aspektov systému – výberu dane, stanovovania sadzieb, zostavovania a údržby cenových máp, a pod. Obdobne ako pri dani z príjmov zamestnancov, kde fiškálnu politiku vykonáva centrálna vláda, so špecifickými možnosťami cielenia politiky cez jednotlivé nástroje dane (nezdaniteľná časť základu dane, vyššie sadzby dane, daňový bonus a pod.), no výnosy dane idú samosprávam, rozdelené podľa špecifického kľúča.

6

Základným centralizovaným prvkom pri dani z nehnuteľností založenej na hodnote je zostavovanie, údržba a aktualizácia cenových máp. Z dobrej praxe európskych krajín vidíme, že starostlivosť o cenové mapy a udržiavanie aktualizovaných hodnôt nehnuteľností by mala zastrešovať daňová alebo katastrálna autorita. Stanovovanie sadziieb a výber dane by mohlo ostať v kompetenciách samospráv, čo by síce zachovalo ich vyššiu autonómiu, no neriešil by sa tak problém horizontálnej spravodlivosti zdaňovania nehnuteľností a efektívnejšie cielenie fiškálnej politiky, napríklad na vlastníkov viacerých nehnuteľností.

Jedným z efektívnych spôsobov, ako zvýšiť férovosť systému a potenciálne aj výnos dane z nehnuteľností by bola aj následná centralizácia výkonu fiškálnej politiky. Išlo by najmä o stanovovanie sadziieb dane, daňových výnimiek a ďalších parametrov daňového systému. Na jednej strane by takýto systém do istej miery znamenal stratu kompetencií samospráv, priniesol by však rad benefitov. Výber dane a celý výnos dane by mohol naďalej ostávať samospráve, pričom súčasným prehodnotením medzivládnych transferov² by sa mohlo dosiahnuť viacero efektov:

- a) časť dodatočného výnosu by sa dostala do centrálnej vlády pri zachovaní objemu príjmov obcí, čo by mohlo priniesť fiškálnu konsolidáciu menej ohrozujúcu ekonomický rast, alebo zmenu daňového mixu smerom k nižšiemu zdaneniu ekonomickej aktivity,
- b) zlepšila by sa možnosť efektívnejšie vykonávať fiškálnu politiku prostredníctvom tejto dane a zvýšiť tak férovosť zdanenia, či už cielením na vysokopríjmové domácnosti, alebo domácnosti vlastniace väčšie množstvo drahších nehnuteľností,
- c) zvýšil by sa podiel daní z nehnuteľností na príjmoch samospráv. Tie majú tendenciu byť menej cyklické, ako príjmy z medzivládnych transferov (Blöchliger 2015), čím by sa hospodárenie samospráv stalo stabilnejším.

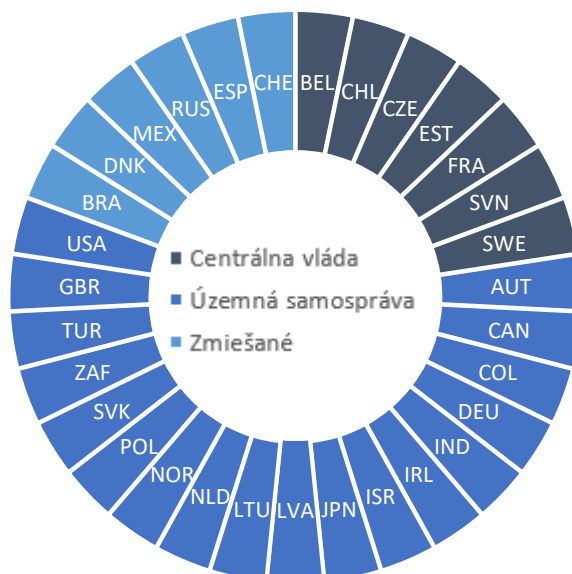
Celkovou centralizáciou systému by sa dala doceliť redistribúcia výnosu dane medzi obcami za cenu celkovej straty kompetencií samospráv. Systém by vyzeral obdobne ako pri dani z príjmu FO, kde by fiškálnu politiku aj výber dane robila centrálna vláda, s následným prerozdelením výnosu dane medzi obce podľa určitého kľúča. Týmto spôsobom sa dá doceliť transfer výnosov od bohatých obcí k menej bohatým. Berúc však do úvahy rozdielny rozsah služieb a iných (fixných) nákladov, ktoré väčšie obce musia znášať, by si takéto nastavenie vyžadovalo citlivú parametrizáciu. Takýto systém dane s centralizáciou výberu dane je však vo väčšine krajín OECD zriedkavý a výber dane z nehnuteľností je väčšinou riadený lokálne (graf 5).

Iným riešením by mohla byť kombinácia lokálnej a centrálnej dane. Takýto systém bol už v minulosti u nás pripravovaný³. To, že časť príjmov (napr. nad rámec súčasnej dane z nehnuteľností) by išlo centrálnej vláde, nie je zriedkavé v európskych krajinách, napr. Grécko, Veľká Británia, Švédsko, Írsko, Maďarsko, Holandsko, Taliansko, Portugalsko alebo Francúzsko (OECD 2021, zoradené podľa výšky podielu pre centrálnu vládu). Prinieslo by to však vyššiu komplexnosť systému zdaňovania nehnuteľností a možnú daňovú súťaž medzi centrálnou a lokálnou úrovňou vlády a preto sa takýto systém vo všeobecnosti neodporúča (Blöchliger 2015).

² Z centrálnej vlády do lokálnych úrovní vlády – na Slovensku obciam a VÚC.

³ <https://index.sme.sk/c/6425654/sef-ifp-filko-nemozeme-sekat-vydavky.html>

Graf 5: Výber dane v krajinách OECD



Zdroj: OECD (2021)

Optimálne nastavenie vzťahu štát-samospráva bude jednou z najväčších výziev takejto reformy.

Systém s čiastočnou centralizáciou by bol menej náročný na koordináciu medzi rôznymi úrovňami vlády, čo by znamenalo značnú výhodu pri prechode na hodnotový systém zdaňovania nehnuteľností. Znamenal by však čiastočnú stratu kompetencií samospráv (napr. pri určovaní sadzby dane). Pri správnom nastavení aktualizácie cien nehnuteľností by bol však rast výnosu dane zabezpečený práve zhodnocovaním nehnuteľností a nebolo by potrebné frekventovane meniť sadzby dane, ako je tomu v súčasnom systéme.

(ii) Systém založený na hodnote nehnuteľnosti

Jedným z najdôležitejších aspektov je daňový systém založený na hodnote nehnuteľnosti.

Prechod zo systému založenom na ploche nehnuteľností si bude vyžadovať dodatočné náklady na ohodnocovanie nehnuteľností a udržiavanie tejto databázy – cenových máp. Hromadné ohodnocovanie nehnuteľnosti sa javí byť nákladovo efektívnejšie a viac zohľadňujúce trhové podmienky ako individuálne ohodnocovanie (Almy, 2014)⁴. Pre takýto systém zdaňovania nehnuteľností je podmienkou mať dôkladné dáta o nehnuteľnostiach a dobrú kooperáciu medzi jednotlivými relevantnými inštitúciami ohľadom ich výmeny.

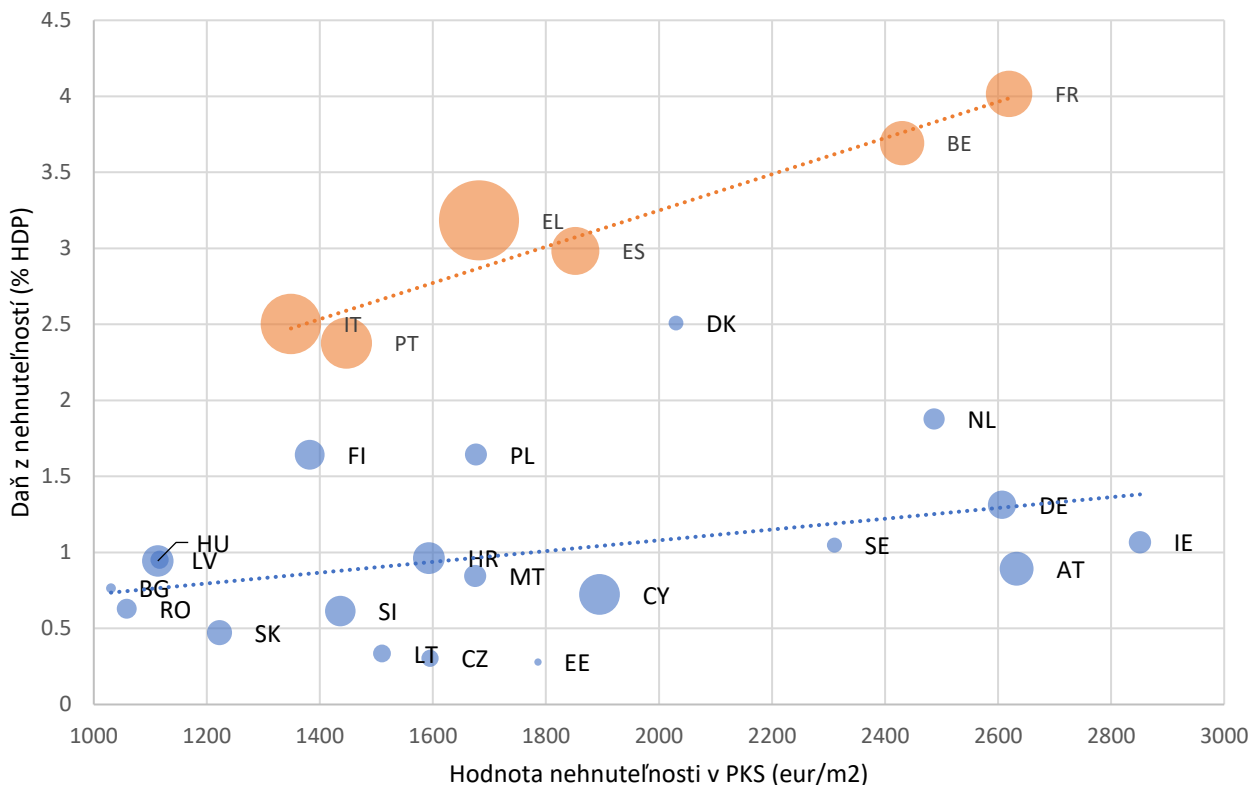
Takýto systém by zvýšil férovosť zdanenia naprieč samosprávami a zdynamizoval výnosy dane v súlade s vývojom na trhu s nehnuteľnosťami.

V európskych krajinách platí trend, že s vyššou hodnotou nehnuteľnosti je aj výnos dane vyšší (v % HDP, čiže očistený o efekt veľkosti ekonomiky, vid' graf 6). Vo viac zadlžených krajinách (oranžové krajiny majú verejné zadlženie vyššie ako 100 % HDP) je tento trend ešte výraznejší. S pravidelnou aktualizáciou cenových máp by sa tak hodnotové zdanenie prejavilo rastom daňových príjmov aj bez pravidelnej aktualizácie sadzieb na rozdiel od súčasného systému. Zároveň, ak by bola granularita cenových máp minimálne na úrovni okresu, už aj to by mohlo

⁴ Almy, 2014: "Another significant difference between mass valuation and single property valuation is that the former makes use of more market evidence than single-property valuation, which involves highly selective use of market evidence."

pomôcť vyrovnať regionálne rozdiely v efektívnych daňových sadzbách (viď graf 2). Samozrejme, čím podrobnejšia granularita, tým presnejšie by sa efektívne sadzby vyrovnávali, no s vyššími nákladmi na zostavenie a správu systému.

Graf 6: Vzťah hodnoty nehnuteľnosti, výnosu z dane z nehnuteľností a verejného zadĺženia v krajinách EÚ (2021)



Poznámka: Veľkosť bubliny reprezentuje veľkosť verejného dlhu na HDP. Oranžovou farbou sú označené krajiny s verejným dlhom väčším ako 100% HDP. Hodnota nehnuteľností vyjadrená v parite kúpnej sily.

Zdroj: Joint research centre, EK, Eurostat, vlastné prepočty

V európskych krajinách sa ako najbežnejší systém javí byť taký, v ktorom gestorom cenových máp je daňová inštitúcia (v našich podmienkach Finančná správa), využívajúca dáta od iných inštitúcií. V prvom rade by išlo o kataster, alternatívne o externé inštitúcie z prostredia trhu s nehnuteľnosťami (v našich podmienkach napr. NARKS⁵). Dáta by mohli byť v závislosti na efektívite výmeny dát aktualizované minimálne každé 2 roky, kombináciou prehodnocovania (tam kde budú dostupné dáta) a indexácie (pri nedostupnosti dát).

Základom dane môže byť aj zmiešaný agregát zohľadňujúci cenu nehnuteľnosti. V prípade horšej dostupnosti alebo nízkej granularity údajov o cenách nehnuteľností je alternatívnou aj zmiešaný základ dane. Išlo by o arbitrárny agregát, ktorý by sám o sebe nemal výpovednú hodnotu, no zahŕňal by informácie o cene (resp. cenovom raste nehnuteľnosti), poprípade aj stave, kvalite, veľkosti alebo poradí, koľká nehnuteľnosť je to pre daného vlastníka. Parametrizovaním sadzby by sa tak dal doceliť systém, ktorý by principiálne nevychádzal len z plochy nehnuteľnosti, ale zohľadňoval by aj iné faktory, čím by v podstate approximoval jej hodnotu.

⁵ Národná asociácia realitných kancelárií Slovenska, <https://www.narks.sk>

Daňový systém založený na hodnote nehnuteľnosti pôsobí navyše ako stabilizujúci príjmový komponent, vzhľadom na cyklické výkyvy ekonomiky. Ceny nehnuteľností môžu podliehať cyklickým výkyvom – keď sa ekonomike darí, nehnuteľnosti sú drahšie a naopak. Vzhľadom však na fakt, že aktuálne ceny nehnuteľností sa do základu dane dostávajú s oneskorením (a v mnohých daňových systémoch aj viacročným), pôsobia dane z nehnuteľností acyklicky (O'Brien et al. 2022, Blöchliger 2015). To platí aj pre daňové systémy s relatívne častým aktualizovaním cien nehnuteľností, ako napr. USA (Geerolf a Grjebine, 2018).

(iii) Progresivita

Viacero krajín má v systéme zdaňovania nehnuteľnosti nejakým spôsobom prvok progresivity. V slovenských podmienkach však treba problematiku progresivity zdaňovania nehnuteľností brať veľmi citlivo a opatrne, najmä z troch dôvodov:

1. **Vysoká miera vlastníctva nehnuteľností.** V Slovenských podmienkach nie je vlastníctvo nehnuteľností výsadou najlepšie zarábajúcich domácností, ale jeho miera je vysoká naprieč celou príjmovou distribúciou. Veľkú časť aktív domácností tvoria nehnuteľnosti (Cupák et al., 2023), čiže ich nadmerné zdanenie by mohlo spôsobiť neželané efekty.
2. **Korelácia medzi hodnotou nehnuteľnosti a príjmom domácností nie je dokonalá** (OECD 2021). Existujú domácnosti bohaté na aktíva (ktoré napríklad zdedili viacgeneračnú nehnuteľnosť) a chudobné na príjem. Preto naviazanie progresivity na hodnotu nehnuteľnosti môže so sebou niesť potrebu kompenzácie pre nízko príjmové domácnosti.
3. **Nehnuteľnosti sú len časťou bohatstva domácností.** Prílišná progresivita zdanenia nehnuteľností môže deformovať rozhodnutia majetnejších domácností v neprospech nehnuteľností. Preto zdanenie nehnuteľností by malo byť vnímané a menené aj v kontexte iných majetkových daní.

(iv) Implementácia reformy a komunikácia

Z hľadiska ekonomickej efektivity zdanenia je zdanenie nehnuteľností preferované pred napríklad zdanením práce. Veľký podiel ľudí vlastní svoju nehnuteľnosť, ktorá je určená na bývanie a tvorí jeho hlavnú zložku majetku. Zdanenie nehnuteľností je tak do veľkej miery daňovo neutrálne (Schwerhoff et al., 2022) – dodatočné zdanenie nehnuteľností ovplyvňuje správanie ľudí a rozhodovanie o nakladaní s nehnuteľnosťami len do veľmi malej miery. Napríklad, ak by mal vlastník bytu, v ktorom býva, zaplatiť mierne viac na daniach, nerozhodne sa predať svoju nehnuteľnosť, lebo by nemal kde bývať.

Na druhej strane, zdanenie nehnuteľností ako už naakumulovaného majetku (stavu) naráža na domácnosti s nízkym príjmom (tokom), čo treba pri reforme zdaňovania nehnuteľností zohľadniť. Ide najmä o nízko príjmové domácnosti – dôchodcov, jednoosobové domácnosti, viacpočetné rodiny, ktoré sa k hodnotnej nehnuteľnosti dostali napríklad dedením. Alternatíva v podobe trhu s nájomným bývaním je na Slovensku slabá⁶ a preto aj daňový systém musí byť (aspoň v jeho začiatkoch/prechodnom období) týmto podmienkam prispôsobený.

⁶ V roku 2023 podľa Eurostatu bývalo v podnájme len 6,4 % Slovákov, čo nás po Rumunsku radí na 2 najnižšiu priečku.

Reforma dane z nehnuteľností je preto politicky náročná na implementáciu. V tabuľke nižšie sme spísali potenciálne problémy, ktoré sa môžu z pohľadu ľudí vyskytnúť pri reforme dane z nehnuteľností (podľa Blöchliger 2015). Vo všeobecnosti sa dajú tieto problémy riešiť štyrmi spôsobmi:

- 1. Postupné načasovanie reformy.** Isté prechodné obdobie s duálnou platnosťou systémov môže zmierniť jednorazový šok z prechodu na nový systém. Prvá daňová povinnosť v novom systéme pre domácnosti s nízkym príjmom môže vzniknúť neskôr, napríklad v momente predaja nehnuteľnosti, dedenia a pod.
- 2. Spojenie s inými daňovými reformami.** Reforma dane nemusí mať za cieľ fiškálnu konsolidáciu hneď v prvých rokoch platnosti, môže byť spojená s redukciou iného daňového zaťaženia, s cieľom mať daňový mix menej obmedzujúci ekonomický rast.
- 3. Daňové oslobodenia a odklady.** Riešenie problémov s likviditou môže byť pre viaceré domácnosti rozdielne. Daňové oslobodenia pre seniorov (trvalé alebo dočasné), možnosť uhrádzať daň postupne v splátkach alebo odklady dane v úvodných etapách reformy môžu zmierniť negatívne efekty na likviditu domácností a poskytnúť čas na adaptáciu. Taktiež rozdielny prístup k vlastníkom jednej nehnuteľnosti (alternatívne pri kúpe prvej nehnuteľnosti) a vlastníkom viacerých nehnuteľností môže tmiť negatívne efekty na ekonomicky krehké domácnosti.
- 4. Efektívna komunikácia.** Transparentnosť a jednoduchosť systému ohodnocovania nehnuteľností, zverejňovanie cenových máp a metodiky ich aktualizácie tiež zmierni nedôveru a horšiu informovanosť dotknutých domácností.

Tabuľka 1: Potenciálne problémy s implementáciou hodnotovej dane z nehnuteľností

Kategória	Popis	Možné riešenie
Nesprávne vnímanie daňovej reformy	Príde k poklesu cien nehnuteľností	Postupné načasovanie, efektívna komunikácia
	Príde k rastu cien nájomov	Spojenie s inými reformami, daňové oslobodenia
	Daň bude regresívna, viac zaplatia nízkopríjmoví	Spojenie s inými reformami, daňové oslobodenia
	Nízkopríjmové domácnosti nebudú mať novú daň z čoho zaplatiť	Postupné načasovanie, daňové oslobodenia, odklad platenia
Problémy s likviditou	Daňové zaťaženie nelikvidného aktíva a nie finančného toku	Postupné načasovanie, odklad platenia
	Jednorazová vysoká platba dane	Odklad platenia
	Nárast celkového daňového zaťaženia	Postupné načasovanie, spojenie s inými reformami
Nedôvera k neznámemu	Nový, komplexný systém zdaňovania nehnuteľností	Efektívna komunikácia
	Komplikované ohodnocovanie nehnuteľností, neintuitívny základ dane	Efektívna komunikácia
	Nezverejňovanie cenových máp	Efektívna komunikácia

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Blöchliger, 2015

Veľkou výzvou bude tiež zmena kompetencií jednotlivých zúčastnených strán – najmä štátu a samosprávy. Systém by preto mal byť nastavený tak, aby so stratou kompetencií ohľadom fiškálnej politiky mali samosprávy jasne definované benefity, ktoré novým systémom dosiahnu (automatický rast daňových výnosov s rastom cien nehnuteľností, vyšší podiel dane z nehnuteľností na celkových príjmoch a pod.). Na druhej strane, zo strany centrálnej vlády bude potrebné výrazne posilniť dátový aparát medzi jednotlivými inštitúciami (napr. kataster, finančná správa, štatistický úrad, súkromné realitné inštitúcie) a jasne zadefinovať zodpovednosť za správu databáz a cenových máp. To si okrem finančných zdrojov bude vyžadovať aj zmeny v legislatíve.

5. Záver

Zmena zdaňovania nehnuteľností zo systému založeného na ploche na hodnotový systém so sebou nesie isté náklady, najmä na digitalizáciu a výmenu dát medzi vládnymi inštitúciami a vypracovanie a správu rámca na ohodnocovanie nehnuteľností. Reforma týmto smerom by však mala rad benefitov. **Zvýšila by férovosť zdanenia nehnuteľností, daňový mix by sa stal menej obmedzujúcim ekonomický rast, znížila by cyklickosť príjmov samospráv a vedela by prispieť k efektívnej fiškálnej konsolidácii.** V kontexte európskych trendov, ako aj odporúčaní medzinárodných a domácich inštitúcií je to však krok správnym smerom. Efektívna komunikácia, načasovanie a systém výnimiek a odkladov dokážu stlmiť politické náklady na reformu a priniesť efektívnejšie a udržateľnejšie verejné financie.

Referencie

ALMY, R. (2014), Valuation and Assessment of Immovable Property

<https://doi.org/10.1787/5jz5pzvr28hk-en>

BLÖCHLIGER, H. (2015), Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved

<https://doi.org/10.1787/5js30tw0n7kg-en>

CUPÁK, A., JURAŠEKOVÁ KUCSEROVÁ, J., STRACHOTOVÁ, A. (2023), HFCS špeciál 3: Výsledky z celoeurópskej vlny 2021

<https://nbs.sk/dokument/fe7e68aa-a9b4-4e2b-b5eb-5006ab670cb3/stiahnut?force=false>

ČAPKOVÁ, S., ZELENÁK, J. (2015), Vertikálna fiškálna nerovnováha rozpočtov územných samospráv na Slovensku

https://www.ekonomikaaspolocnost.umb.sk/wp-content/uploads/2020/07/1_2015.pdf

EK (2024), Recommendation for a council recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Slovakia

https://commission.europa.eu/document/download/62d6f5ed-3509-4015-ad4e-415fa5467006_en?filename=com_2024_625_1_en.pdf

ESRB (2020), A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2019 – Special Feature D

https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/review_macroprudential_policy/esrb.report200429_reviewofmacroprudentialpolicy_sf~ac314fead6.en.pdf?5576b3a3567288e532e590c3b1d2726a

GEEROLF, F., GRJEBINE, T. (2018), Property Tax Shocks and Macroeconomics

www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2018/wp2018-03.pdf

- LÍŠKOVÁ, K., VÝŠKRABKA, M. (2018), Lepšia daň z nehnuteľnosti v hrsti, než daň z príjmu na streche
https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/20510/95/Komentar_nehnuteľnosti.pdf
- MMF (2023), Slovak Republic: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission
<https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/12/15/mcs121823-slovak-republic-staff-concluding-statement-of-the-2023-article-iv-mission>
- NEVICKÝ, M., VAŇKO, M. (2023), Verejné financie: Ako ďalej?
<https://nbs.sk/dokument/ff4aeaed-6737-4f2a-8beb-d242a92f7ec8/stiahnut?force=false>
- O'BRIEN, M., STAUNTON, D., WOSSLER, M. (2022), Recurrent property taxes and house price risks
<https://www.centralbank.ie/docs/default-source/publications/economic-letters/recurrent-property-taxes-and-house-price-risks.pdf>
- OECD (2021), Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries
<https://doi.org/10.1787/bd0fbae3-en>
- OECD (2022), 2022 Economic Surveys: Slovak Republic
<https://doi.org/10.1787/78ef10f8-en>
- SBA (2021), Zdaňovanie nehnuteľností podnikateľských subjektov a jeho vplyv na MSP
https://www.sbagency.sk/sites/default/files/zdanovanie_nehnuteľnosti_podnikateľskych_subjektov_a_jeho_vplyv_na_msp.pdf
- SCHWERHOFF, G., EDENHOFER, O., FLEURBAEY, M. (2022), Equity and Efficiency Effects of Land Value Taxation
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/12/17/Equity-and-Efficiency-Effects-of-Land-Value-Taxation-527079>
- ZMOS (2022), Miestne dane a poplatky ako nástroj na skvalitnenie života obyvateľov miest a obcí
<https://www.zmos.sk/zmos-miestne-dane-a-poplatky-su-nastroj-na-skvalitnenie-zivota-obyvateľov-miest-a-obci--oznam/mid/406157/.html>

Martin Nevický
info@nbs.sk